

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 325 DE 1995

COMISION ESPECIAL DE ARTICULOS DESGLOSADOS

DISTRIBUIDO Nº 560 DE 1995

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

NOVIEMBRE DE 1995

PRESUPUESTO NACIONAL - Ejercicio 1995 - 1999

ARTICULOS DESGLOSADOS

Versión taquigráfica de la sesión
del día 17 de noviembre de 1995

A S I S T E N C I A

Preside : Senador Américo Ricaldoni

Miembros : Senadores Alvario Bentancur, Susana Dalmás, José Korzeniak, Pablo Millor y Nicolás Storace

Asisten : Senador Albérico Segovia y Secretario de la Cámara de Senadores Mario Farachio

Invitados especiales : Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca técnicó agrónomo Carlos Gasparri; contadora Adriana Guido y Director General del Ministerio, doctor Mario Artecona

Secretaria : Lydia El Helou

Ayudante de Comisión : Lorenzo Saavedra

---

mss

SEÑOR PRESIDENTE.- Damos la bienvenida al señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y asesores, a quienes cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.- Señor Presidente: habíamos planteado ser recibidos por la Comisión Especial de Artículos Desglosados porque queríamos comentar un conjunto bastante importante de artículos pertenecientes al Inciso 07, que están a estudio de este grupo de trabajo. Estas disposiciones involucran diversas áreas y, en algunos casos, instituciones. En consecuencia, creemos importante intercambiar ideas sobre estos temas.

Ante todo, queremos decir que tenemos algunos sustitutivos respecto a lo aprobado en la Cámara de Representantes, que hemos entregado a la Comisión de Presupuesto Integrada con Hacienda hace unos instantes y que, posteriormente, serán enviados a esta Comisión.

Igualmente, puedo dar una explicación general respecto de la intención de estas modificaciones al Plan Agropecuario, para después responder las consultas que, eventualmente, puedan formular los señores Senadores.

Cuando planificamos esta nueva estructura del Plan Agropecuario, analizamos en primera instancia las funciones que había cumplido desde su creación hasta la fecha, así como sus diversas etapas y sus éxitos y fracasos a lo largo de varios años de trabajo en el desarrollo, fundamentalmente, pecuario. En sus comienzos, cumplió actividades hasta comerciales y productivas, ya que las primeras semillas forrajeras del país fueron manejadas, ordenadas, acopiadas y puestas a la venta por el propio Plan Agropecuario. Con el correr de los años se incluyó un área de créditos y, posteriormente, trabajos de desarrollo puntuales, como por ejemplo los referentes al tema lechero y al noreste de Canelones, en donde se llevaron a cabo planes concretos de realización o apoyatura del Plan Agropecuario.

En los años 1992 y 1993 finaliza una gran etapa del Plan Agropecuario. El área comercial, de producción de semillas, había sido abandonado a principios de la década del setenta, y el Plan Agropecuario se dedicó a los planes

concretos de desarrollo y apoyatura al productor y se insertó en la política de desarrollo crediticio con el Banco Mundial. En 1993 finaliza la etapa de créditos y, al no haberse concretado en su momento nuevas líneas operacionales con el Banco Mundial, dicho Plan perdió uno de los elementos fundamentales que tenía, que era, precisamente, la concesión de créditos a nivel agropecuario, junto con el aporte de sus técnicos. En ese momento se pasa al sistema financiero general y a la apertura de créditos en el sistema bancario. En consecuencia, el Plan Agropecuario perdió los lineamientos de políticas crediticias con el Banco Mundial.

Asimismo, la apoyatura técnica que el Plan Agropecuario aportó en su momento a los sistemas financieros y, fundamentalmente, al Banco de la República, también se fue perdiendo, ya que esta institución generó su propio "staff" de técnicos, lo que llevó a que se produjera una especie de duplicación en la actividad, en lo relativo a aquellos planes de trabajo previos que evaluaban la inversión del productor. Entonces, desde 1993 hasta hoy, el Plan Agropecuario ha experimentado una situación de expectativa, que algunos califican directamente de decadencia o de tendencia a la desaparición. En cambio, otros han intentado que comenzara, de forma paupérrima ~~y~~ no muy clara, una política de transferencia de tecnología.

Con este panorama, cuando tomamos posesión de la Cartera, nos planteamos hacer un paquete nuevo del Plan Agropecuario. Incluso, en su momento se nos sugirió que le cambiáramos el nombre, porque la idea era hacer algo completamente distinto; pero nuestra intención era que quedara el recuerdo de las etapas que se vivieron, ya que habían servido mucho para algunos de sus sectores.

Actualmente el Plan Agropecuario es otra cosa; pensamos catapultarlo hacia una firme definición de transferencia de tecnología. El Uruguay ha hecho un esfuerzo muy grande en los últimos años a fin de reimplantar todo lo relativo a la investigación nacional y, sin embargo, no estamos transfiriendo adecuadamente --al menos esa es la visión de nuestro Ministerio-- estos aspectos. Por su parte, la investigación comienza a intentar transferir ella misma y, a nuestro juicio, el que investiga no debe transferir porque

entendemos que se trata de elementos y trabajos técnicos absolutamente distintos. Queda claro, entonces, que en el país, se había comenzado una experiencia de transferencia un tanto desordenada. Podemos advertir un esfuerzo de instituciones, inclusive individuales, destinados a cubrir ese vacío que tiene el Uruguay. En ese sentido, podemos nombrar al SUL en lo que tiene que ver con la actividad lanera, al INIA que tiene su propio campo demostrativo, entre otros. El Plan Agropecuario, a través de colaboraciones internacionales, también ha salido a hacer campos demostrativos. Asimismo, por la vía del PROVA, que está en la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, tenemos validación de tecnologías. Por lo tanto, todas estas instituciones, aunque en forma descoordinada, tienen la buena intención de cubrir ese vacío de transferencia.

Cuando se nos presentó la disyuntiva de qué hacer con el Plan Agropecuario, advertimos que era necesario catapultarlo hacia una nueva actividad clara y definida. Por tal motivo, estamos apostando a mantener este Plan como el instrumento para transferir tecnología a nivel del país en forma ordenada y masiva en todo el sector agropecuario, no solamente para aquel viejo plan ganadero sino también para que abarque las distintas actividades de la agropecuaria. El Poder Ejecutivo va a pagar la transferencia de tecnología a través de convenios, con un nuevo instituto que tiene el mismo nombre que el viejo Plan Agropecuario. Repito, el Gobierno va a hacer convenios con ese Plan para transferir tecnología en todo el sector agropecuario. Por consiguiente, queremos que sea el instrumento que abarque todas las áreas. Para ello se introdujeron estos artículos, a través de los cuales cambian los actores y los administradores, dado que se crea una entidad paraestatal. Se le da la potestad a las gremiales de productores para manejar este proceso de cambio de la transferencia en el área que vamos a apoyar nosotros. A su vez, de alguna manera, ellos están pensando en otras actividades que, por medio de este Plan Agropecuario, se puedan realizar. Es decir, le cedemos la estructura a esta nueva institución que se crea, y le estamos dando toda la potencialidad en el interior del país para llegar en forma rápida y ordenada a la transferencia, que es la meta de este Plan Agropecuario.

acp

Lógicamente, todo esto ha llevado años de conversaciones previas. Personalmente, he planteado esta iniciativa desde el inicio del Gobierno, pero como gremialista ya hace dos o tres años que lo veníamos discutiendo dado que algunas gremiales estaban trabajando en el manejo y elección del Plan.

Existieron algunas dudas en cuanto a cuál debería ser el mejor sistema y, por su parte, las gremiales dudaban acerca de la realidad del equilibrio económico en la cual este nuevo Plan Agropecuario iba a comenzar a desarrollarse. Luego de muchas discusiones --algunas más fuertes que otras-- llegamos a este Plan Agropecuario planteado aquí que, repito, a nuestro juicio, va a ser el instrumento para transferir tecnología al sector agropecuario. Con tal motivo, se modificaron las gremiales que manejaría el Instituto; están las ganaderas a las que se le agregan las cooperativas agrarias --que no existían-- y la Comisión Nacional de Fomento Rural, tratando de abarcar el mayor espectro posible a través de institutos nacionales. Luego de esta Comisión, que denominaría como ejecutiva, hay otras de carácter asesor en las que se estarían integrando todas las instituciones agropecuarias que puedan estar interesadas en la apoyatura de qué es lo que se debe transferir al sector agropecuario. ¿Por qué la estamos mirando desde el punto de vista del sector agropecuario? De alguna manera ya era manejada por las propias gremiales por más que existía un control más directo o definitivo de parte del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en lo que tiene que ver con los rubros y el manejo administrativo. En lo que respecta al manejo posible, las propias instituciones estaban generando las ideas o las acciones a determinar del Plan Agropecuario del pasado. Hoy estamos dando un paso hacia adelante, realizando un cambio de orientación y planificando duplicar el monto de este Plan Agropecuario --ello figura dentro del Presupuesto General-- que se solventaba, en sus estructuras medio agónicas, con U$S 1:500.000.

Dentro del Presupuesto hay dos cuentas que dan la apoyatura de transferencia y tecnología. Para la mitad de esto, en la propia ley se estableció un período de tres años, a fin de garantizar y dar tranquilidad a los nuevos administradores, que contarán con el monto mínimo para

solventar esta Institución durante ese lapso. La otra parte sería para comenzar a realizar una política agresiva de transferencia.

Los actores han tomado esta nueva idea como un desafío. Sin embargo, lamentablemente --digo esto porque no lo compartimos-- en la Cámara de Representantes se modificó la estructura en lo que tiene que ver con los Directores del Instituto. Consideramos que deberíamos dejar la fórmula original, habida cuenta de que fue la que generó la asociación entre ellos. Tenemos que entender que esto es como un comienzo de privatización de un área del Ministerio, aunque la misma va a quedar fuertemente ligada a éste, tanto desde el punto de vista de los fines como del económico.

De esta forma, entrará en juego la creatividad de las sociedades agropecuarias, pues ellas generarán los intereses que quieren transferir; será el propio productor quien estará solicitando la transferencia que entiende debe hacerse en un determinado momento. Con esto vamos a poder maximizar nuestros "pesos flacos", pues llegaremos en forma rápida con lo que el productor quiere recibir.

Estamos ante un comienzo de cambio, de transferencia y ante el hecho de que los sectores privados se sientan responsables del ingenie para que pueda seguir marchando este Plan Agropecuario.

Debido a que habrá una modificación de los socios, consideramos necesario consultarlos para ver qué opinaban con respecto a que la asociación tuviera una mayor cantidad de Directores. Conversamos con ellos y nos enviaron un memo donde se respalda nuestro planteo original. Por lo tanto, la propuesta del Poder Ejecutivo, en el sentido de volver a la fórmula original, es uno de los artículos que llegará a esta Comisión.

Lo expuesto es el marco de lo que sería la nueva función del Plan Agropecuario y cómo estaría funcionando el Estado. Primero, se pierde la hegemonía del Ministerio como rector, con su Presidente --como sucede actualmente-- pasando a tener simplemente un delegado del Poder Ejecutivo que será el nexo de control interno de la función de su nuevo Instituto. Sin

embargo, sí va a tener los convenios para dar cumplimiento fiel a los fines que deseamos, que son los de transferencia y tecnología. Esto lo va a pagar el Estado, por lo que también marcará su línea, mostrando hacia dónde quiere realizar la transferencia, pero lo tendrá que convenir año a año o en forma bianual con el Instituto, para que éste la realice.

En cierto momento se nos manifestó que con esto podríamos perder el norte del manejo de la política agropecuaria; sin embargo, entendemos que queda absolutamente claro que el Poder Ejecutivo --el Gobierno, o el Estado-- no está perdiendo la dirección en lo que respecta a la política agropecuaria. Con esto, le estamos dando espacio a las instituciones gremiales para que manejen en forma conjunta sus destinos, es decir que puedan transferir lo que deseen. Además, nosotros podremos accionar con ellos para buscar la parte efectiva de los resultados de la transferencia. Por ejemplo: podemos pensar en tomar la investigación de quien estudió durante muchos años la producción de rabanitos en el Uruguay, para transferirlo automáticamente, cuando por otro lado muchos productores quizá estén interesados o solicitando que se dicten cursos de labranza directa en 400.000 hectáreas, porque las han comprado y se juegan a lo que en ella produzcan. Con esto quiero decir que, en cierta medida, podemos estar desencajados en la orientación a seguir.

No podemos equivocarnos y transferir automáticamente los pocos pesos que tenemos a programas que van dando resultados finales en una investigación cuando tal vez el productor no tiene interés en ello. Debemos tener cuidado de no tirar esos recursos y, para ello, debemos trabajar en forma conjunta y preguntarle a los productores qué es lo que quieren transferir y cómo lo desean hacer.

Para trabajar sobre ese plan concreto, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca hará un contrato; si las metas de eficiencia en los planes a realizar no se cumplen, el Ministerio optará por otras instituciones como, por ejemplo, la Universidad, FUCREA o la que nos permita transferir tecnología.

Actualmente, nuestro fin es darle al productor la

investigación obtenida --lo que no se está realizando eficientemente-- para que busque resultados económicos y, si existe un problema importante, hacérselo conocer.

Por otra parte, le hemos manifestado con claridad a estas gremiales de productores que los contratos son en serio y que los de planificaciones de transferencia son a término y con resultados. Ese es el desafío que tendrán las gremiales al haber aceptado este proyecto en su forma original.

En cierto modo, lo expresado sería el tema marco del plan agropecuario.

En cuanto a los recursos, la Cámara de Representantes retiró...

SEÑOR PRESIDENTE.- El tema de recursos es estrictamente presupuestal, por lo que forma parte de la Comisión de Presupuesto.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.- Simplemente, quería hacer un comentario. De los recursos fijos que estábamos garantizando por tres años en la presentación original del Mensaje del Poder Ejecutivo para el Plan Agropecuario, el 50% fue retirado en la Cámara de Representantes y distribuido a otras obras, alguna de las cuales eran de caridad.

Nosotros reiteramos que deben volver los $ 10:500.000 para que el Plan Agropecuario no quede rengo. Ese planteo lo hicimos en la Comisión porque, reitero, se desviaron fondos por subsidios a otras áreas.

Este es el sentir del Poder Ejecutivo y del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, con respecto al Plan Agropecuario.

SEÑOR MILLOR.- Quisiera corroborar algunos aspectos.

En lo que tiene que ver con la integración del Directorio, el Poder Ejecutivo considera que estarían de más el representante de la Universidad y uno que se adjudica a otras entidades.

acp

El otro tema es el de las retribuciones. Tenemos dos textos: uno que viene desglosado y otro enviado en el Mensaje Complementario. La diferencia entre ellos estriba en que en el Mensaje Complementario se establece que el Presidente va a percibir lo mismo que el Subsecretario de Estado, mientras que en el desglosado figura que será el 80% de la remuneración.

SEÑOR PRESIDENTE.- En realidad, aunque no estaba previsto desde el punto de vista del Reglamento, esta Comisión recibió al Director del Plan Agropecuario, quien nos hizo llegar un memorándum, del que se sacaron fotocopias a efectos de que los señores Senadores pudieran tenerlo en su poder. En este sentido, cabe señalar que se realizaron planteos relacionados con lo que el señor Senador Millor acaba de expresar.

SEÑOR MILLOR.- En el artículo que ha sido desglosado, tal como vino de la Cámara de Representantes, se habla de una remuneración del 80% de la de Subsecretario para el Presidente y del 50% para los demás integrantes; en el que figura en el Mensaje Complementario, se eleva la retribución del Presidente, equiparándola a la del Subsecretario, y no se establece preceptivamente que deban tener remuneración los demás integrantes de la Junta, sino que dice que ellos podrán fijarla, con un tope del 40%.

Esto coincidiría, más o menos, con lo que señalaron los representantes del Plan Agropecuario; incluso, creo que ellos fueron más drásticos en cuanto a las remuneraciones, ya que insinuaron la posibilidad de que las mismas no existieran. He planteado, entonces, mi primer duda en relación con este tema.

Por otro lado, aunque sé que no es un tema de esta Comisión, ya que el señor Ministro se refirió a él, querría saber qué ambiente hay en el Poder Ejecutivo para revisar esa redistribución que se realizó de los fondos asignados. Se me ocurre que en la Cámara de Representantes se tuvo la mejor intención en este sentido, atendiendo reclamos realizados por ciertas entidades, que siempre se efectúan en estas instancias. Sin embargo, en principio, me da la impresión de que con ello se está matando al Plan antes de su nacimiento.

acp

SEÑOR MINISTRO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.- Tal como lo hemos explicado, existe la intención de readecuar este mont , volviéndolo a la cifra original, puesto que de la partida de subsidios --sobre la cual no se daban mayores explicaciones-- se quitaron recursos para otro tipo de apoyaturas, desvirtuando así el Plan Agropecuario en una de sus partes fundamentales, relacionadas con el sustento para el futuro.

En lo que respecta a las retribuciones, cabe señalar que las gremiales sí efectuaron reclamos porque, justamente, no querían pagar, es decir, querían manejar el tema presupuestal. En el documento que me entregaron se dice que la retribución mensual del Presidente será fijada por la propia Junta, por mayoría de votos, y será --como máximo-- equivalente a la del Subsecretario de Estado. Además, se establece que la retribución de todos o algunos de los demás integrantes de la Junta será fijada por la propia Junta por mayoría de votos y no podrá ser superior al 40% de las retribuciones del Subsecretario de Estado.

SEÑOR KORZENIAK.- Pregunto si ha mediado alguna razón especial, de pronto puramente cronológica, para que en el Mensaje Complementario --tal vez por una opción que me parece bastante desprolija desde el punto de vista jurídico-- se haga referencia a los artículos de la Cámara de Representantes. Es decir, en dicho Mensaje no se dice que se modifica o se sustituye el Mensaje enviado originalmente por el Poder Ejecutivo, sino el que fuera aprobado por la Cámara de Representantes. Además, a simple vista no aparece allí esa vuelta a los fondos que se habían previsto originalmente; me gustaría que esto fuera confirmado por Secretaría. De pronto se trata de un tema que aún está siendo analizado.

El señor Ministro ha aclarado que acaba de entregar a la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda una serie de artículos sustitutivos o agregados que nos llegarán en breve. Entre ellos, se encuentra una disposición que establece la vuelta a la asignación de recursos originales, que no fue aceptada por la Cámara de Representantes, sino recortada. Entonces, quisiera saber por qué el Poder Ejecutivo, cuando envió el Mensaje Complementario modificando artículos aprobado por la Cámara de Representantes, no

incluyó esa vuelta al origen en materia de asignación de recursos. ¿Ha habido alguna desconexión o algún problema de tiempo?

SEÑOR MINISTRO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.- Esa vuelta a los fondos que se habían previsto originalmente no fue incluida en el Mensaje Complementario, sino que la presentamos en forma personal en la Comisión respectiva. En ese ámbito planteamos el punto, al igual que otras disposiciones como, por ejemplo, las relacionadas con el INAVI, que tampoco aparecen en dicho Mensaje. En lo que tiene que ver con el INAVI, se trataba de normas no pertenecientes al Presupuesto en sí, ya que aludían a temas relacionados con modificaciones jurídicas sobre esta materia. En este caso, el señor Senador Sanabria fue quien presentó el paquete del articulado del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Evidentemente, este tema podría haber sido clarificado en el Mensaje Complementario, sobre todo desde el punto de vista de la recaudación.

En la conversación mantenida en Comisión quedó muy claro que el Plan Agropecuario quedaría con un recorte importante en lo que respecta al futuro, así como en lo que tiene que ver con las partidas, que son dos: una de U$S 1:500.000 --ahora recortados-- garantizada por la ley, y otra, también de U$S 1:500.000, dada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, por la vía de su Presupuesto Interno de Inversiones, y a través de un convenio dirigida a la transferencia de tecnología. Quien habla ha conversado con las nuevas autoridades del Plan Agropecuario y ha convenido iniciar con ellos la transferencia en forma ordenada. Por eso comentaba hace un momento que, si resulta inconveniente, se la cedemos a otra institución o actividad, ya que creemos que es importante poder llevarla a cabo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera efectuar dos preguntas al señor Ministro.

La primera tiene que ver con expresiones del señor Presidente del Plan Agropecuario, quien señaló que el mismo cuenta con 74 técnicos y 38 administrativos, lo que hace un total de 112 funcionarios. Concretamente, quisiera saber si

acp

esa cifra es, aproximadamente, la que tiene el Ministerio.

La segunda interrogante se relaciona con el artículo 223. En él se establece que los funcionarios presupuestados o contratados que a la fecha de la presente ley revistaran en la dependencia señalada en el artículo 205 podrán pasar a desempeñar tareas en el Instituto o ser redistribuidos.

En el memorándum que se nos entregó días pasados, se afirma que se propone dar a este artículo la redacción que había sido acordada entre el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y las gremiales. Luego, se transcribe dicha redacción que tiene, entre otras diferencias, una que quien habla señaló en otra oportunidad. El artículo que figura en el proyecto de ley de Presupuesto habla de funcionarios presupuestados o contratados, que pueden pasar a desempeñar tareas en el Instituto o ser redistribuidos. En el memorándum del Plan Agropecuario, firmado por el Presidente del Plan, se dice algo distinto, porque incluso los contratados pasan a quedar como presupuestados, señalándose además que esto fue lo acordado entre el señor Ministro y las gremiales.

Quisiera aclarar una idea, porque en la versión taquigráfica de la pasada sesión manifesté mi discrepancia no con el texto que consta en el proyecto de ley de Presupuesto sino con el que nos fuera entregado por el Plan Agropecuario. En este último se introduce un elemento que no tiene nada que ver con la transferencia de tecnología u otro aspecto referido a que los que están contratados pasen a ser presupuestados.

SEÑOR MILLOR.- Personalmente, había entendido que pasarían a ser presupuestados siempre y cuando no fuesen tomados por el Plan Agropecuario y quedasen en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

SEÑOR PRESIDENTE.- En la redacción del proyecto del Plan Agropecuario se dice que los funcionarios serán redistribuidos en carácter presupuestado en otras unidades ejecutoras del Ministerio o declarados excedentarios.

acp

SEÑOR MILLOR.- Los representantes del Plan Agropecuario expresaron que si los funcionarios no son tomados por ese Plan y permanecen en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, los contratados pasarían a ser presupuestados, pero si son tomados por el Plan Agropecuario, estarían bajo el régimen de contrato.

SEÑOR PRESIDENTE.- En parte, es como acaba de señalar el señor Senador Millor. Los que no son seleccionados para desempeñar funciones en el Plan Agropecuario quedan presupuestados dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Sin embargo, entiendo que también quedan en ese carácter quienes no desean o no aceptan su incorporación a la nueva institución.

SEÑOR MILLOR.- Se podrá coincidir o discrepar en lo que tiene que ver con el hecho de que aquellos funcionarios que no quieran pasar al Plan Agropecuario y sean contratados obtengan la presupuestación en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Pero lo que sí dejaron en claro los visitantes que concurrieron a la Comisión es que los funcionarios del Plan Agropecuario van a actuar bajo el régimen de contrato, lo que es coherente con la tesitura planteada respecto a sus remuneraciones. Ellos manifestaron que deseaban un Instituto eficiente y en ese plan, así como para economizar gastos o asignar recursos a la verdadera finalidad del Instituto y no al rubro sueldos, empezaban por ellos mismos, expresando que no pretendían hacer hincapié en el tema de las retribuciones. Contestes con eso, los funcionarios que iban al Plan Agropecuario lo hacían como contratados.

En cuanto a lo señalado por el señor Presidente de la Comisión con respecto a la situación de los que no quieran ir al Plan Agropecuario y permanezcan en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, reitero que se podrá coincidir o discrepar con ello, pero a este respecto deberíamos escuchar la opinión del señor Ministro para saber si la Cartera desea o no que esos funcionarios pasen a ser presupuestados.

SEÑOR STORACE.- Creo que es muy claro el planteo del señor Senador Millor. Por mi parte, quisiera saber cuál será la

acp

situación contractual o laboral que tendrán los futuros contratados por el Plan Agropecuario. ¿Se van a regir por el Derecho Privado o por el Derecho Laboral?

SEÑOR PRESIDENTE.- Así es, señor Senador.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.- La duda que hace un momento planteó el señor Presidente se refiere a si los funcionarios contratados por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca actualmente o los que sean seleccionados para el Plan Agropecuario pasarán a estar presupuestados.

SEÑOR PRESIDENTE.- El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca nos envía una norma por la cual el contratado o presupuestado sigue teniendo el mismo carácter. Según el proyecto del Plan Agropecuario, incluso el contratado, tanto si no es transferido a la nueva institución como si no quiere ir, se convierte en presupuestado. A mi juicio, eso no es correcto. Quería saber si realmente esto obedece a un acuerdo del Ministro con las gremiales, o no.

SEÑOR ARTECONA.- Toda esta discusión tiene cierta historia que me parece importante señalar. Los funcionarios del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca éramos todos contratados hasta el Presupuesto de 1985, en el que se introdujo una norma que estableció el principio de la presupuestación de todos los funcionarios de esta Cartera --sólo quedaron fuera de esa disposición los funcionarios del Plan Agropecuario, porque la Ley Orgánica de éste de 1957 decía que debían ser contratados-- y la restitución de la carrera administrativa, presupuestando a todos los funcionarios. Los del Plan Agropecuario nunca habían tenido esa carrera porque siempre habían sido contratados, al igual que los del Plan Citrícola, cuya ley de creación se remitía a las normas del Plan Agropecuario. Quiere decir que el resto de los funcionarios quedan presupuestados.

Cuando se crea el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias se establece una norma similar a la que ahora plantea el Plan Agropecuario, que se refiere a que los funcionarios del Programa de Generación y Transferencia de Tecnología que fueron seleccionados por el futuro INIA,

ncp

aceptaron incorporarse a él, mientras que los demás fueron redistribuidos. Lo que ocurría era que todos esos funcionarios eran presupuestados. Por lo tanto, su redistribución dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca no causaba problemas.

Si tomamos el modelo del INIA, que funcionó muy bien, ya que el pasaje no fue traumático para el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ni para el INIA, ni para los funcionarios --todos tuvieron opción-- vemos que el mismo, aplicado al Plan Agropecuario, implicaría que algunos funcionarios queden insertos en una estructura presupuestada por la que no podrían ascender nunca más en su vida. Es decir que integrando otras dependencias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca diferentes al Plan Agropecuario, perderían toda posibilidad de ascenso o de carrera administrativa para llegar a ser,por ejemplo, directores porque, de acuerdo con la actual estructura de la Cartera, todos los cargos son presupuestados.

De común acuerdo con las gremiales y tratando de evitar alguna lesión, o sea, intentando mantener el mismo espíritu con que se creó el INIA, en el que nadie salió perjudicado, se llegó al acuerdo mencionado.

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca mandó la norma al Poder Ejecutivo y éste no envió ninguna acerca de los funcionarios. A su vez, la Cámara de Representantes agregó otra disposición que fue aprobada, y por esa razón no insistimos con la norma.

Lo que manifestó el señor Presidente del Plan Agropecuario es real y cierto. El motivo del acuerdo era evitar que si, por ejemplo, diez técnicos optaban o no se consideraban necesarios, pudieran integrarse a los cuadros funcionales del Ministerio, siguiendo su carrera y pudiendo llegar a ser directores de alguna dependencia. Esto no ocurriría si mantuvieran el carácter de contratados, porque permanecerían, prácticamente de por vida, en esa calidad.

En resumen, cabe señalar que fue el único núcleo de funcionarios que quedó contratado en 1986, cuando se aprobó la Ley Nº 15.809.

acp

SEÑOR MILLOR.- Por las razones que se nos acaban de dar, deduzco que el Ministerio estaría de acuerdo con lo propuesto por las gremiales. Sin embargo, esto último no figura en el proyecto aprobado por la Cámara de Representantes, que fue lo que leyó al principio el señor Presidente. Al respecto, se dice que podrán desempeñar tareas en el Instituto o ser redistribuidos. Entonces, al no establecer que el contratado pasa a ser presupuestado, queda en la misma situación en que estaba.

Por lo tanto, si hay voluntad por parte del Poder Ejecutivo, deberemos agregar dentro de las normas presupuestales el texto que nos dieron las gremiales.

SEÑOR KORZENIAK.- Desearía hacer una pregunta reiterando un concepto que estamos manejando en la Comisión.

Quienes nos visitan nos están asesorando e ilustrando y, en lo posible, tratamos de no dar argumentos a favor ni en contra; simplemente, nos informamos.

Me resulta claro que en las normas que tenemos aquí están proyectados los actuales funcionarios u otros que sean tomados por este Instituto llamado Plan Agropecuario y se van a regir por el Derecho Común, concretamente, el Derecho Laboral Privado. Sin embargo, no entiendo bien cuál es el estatuto jurídico de los miembros de la Junta que dirige el Plan Agropecuario en este proyecto. En tal sentido, hay un artículo que establece que serán designados por cuatro años. Entonces, si al año el Poder Ejecutivo considera que alguno de los miembros actúa en forma ilegal o inconveniente, ¿dicho poder tiene la facultad de revocar la designación que hizo? También las gremiales pueden llegar a la conclusión de que uno de los miembros se equivocó, ha causado perjuicios o procedió mal, por lo cual no quieren que continúe ocupando su cargo antes de que se cumplan los cuatro años o luego, si fue reelecto.

En resumen, no me resulta claro cuál fue el espíritu que animó este planteo.

SEÑOR ARTECONA.- A mi juicio, es muy interesante el planteo que hace el señor Senador Korzeniak.

acp

Con respecto al delegado del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, debo decir que esta Cartera envió una norma especial que ha sido recogida por la Cámara de Representantes y que establece que todos sus delegados en cualquier Organismo son removibles. Por este motivo, cuando se hace referencia a los cuatro años, no se menciona concretamente al delegado del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Por otro lado, quisiera señalar que con relación a los demás miembros no está previsto expresamente su carácter de funcionario público. En ese sentido, sucede lo mismo,es decir que tampoco lo previeron la Ley de Creación del INAC, la Ley de Creación del INIA y la Ley de Creación del INAVI; o sea que son delegados por un período determinado. Asimismo, todos los demás entes públicos no estatales se encuentran en la misma situación, porque ninguno tiene una previsión expresa al respecto.

SEÑOR KORZENIAK.- La segunda parte de mi pregunta apuntaba a si el Poder Ejecutivo no podía revocar la designación, porque esto no está claro. En última instancia, quien realiza las designaciones es el Poder Ejecutivo a propuesta de las gremiales. Se trata de un acto administrativo que, en principio, es revocable.

En resumen, la pregunta consiste en si en el caso de que esa persona no esté sometida al estatuto de un Director de otra empresa pública --que resulta de la aplicación de dos artículos constitucionales--va a poder ser removido por las gremiales. Hago este comentario porque, por principio, no hay ninguna persona que desempeñe una tarea como Director,ni siquiera en una Sociedad Anónima, que no pueda ser removida porque ello lo decide una Asamblea, que no es este caso.

SEÑOR PRESIDENTE.- En la misma dirección de lo que acaba de manifestar el señor Senador Korzeniak, creo que la explicación no está reflejada claramente en el texto. Digo esto porque si el personal del Instituto está sometido al régimen laboral del derecho común o privado, aplicando las normas del derecho común, habría que estudiar detenidamente cuál es la naturaleza del cargo que desempeña en la Junta Directiva. Es cierto que son representantes del Poder

Ejecutivo, de la Universidad de la República o de las gremiales.

Por otro lado, no hay duda de que quien actúa en representación retiene el mandato hasta que el representado decide lo contrario. Sin embargo, este punto presenta dos complicaciones y,una de ellas está relacionada con el hecho de que algunos de los miembros duran cuatro años. Entonces, el Poder Ejecutivo podría designar a alguien que no fuera funcionario público --porque aquí no se obliga a que tenga tal calidad-- en una persona jurídica regulada en lo laboral por el derecho común. Por lo tanto, se podría sostener que dadas determinadas circunstancias como, por ejemplo, el cese considerado arbitrario o algo similar, podría reclamar como cualquier empleado de la actividad privada. Esto no tiene nada que ver con el hecho de que lo puedan cesar antes.

Por otro lado, de alguna forma también se plantea el problema con los representantes del sector privado. En mi opinión, no sé qué es lo que realmente conviene pero, seguramente, lo que no sería adecuado es no aclararlo en algún sentido. Hago esta afirmación porque la mayoría de quienes estamos aquí presentes somos abogados o conocemos de problemas laborales que ocurren todos los días en el país y no es cuestión de que por no considerar alguna norma sobre el tema estemos creando un semillero de problemas que, en definitiva, terminen perjudicando la propia operativa del Instituto.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.- Tenemos aquí el artículo 227 --aclaramos esta duda para todo el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca-- que establece que los representantes del Ministerio estarán en sus cargos mientras éste así lo considere. Lo que los señores Senadores plantean aquí como una preocupación ya existe como problema en la propia Cartera.

SEÑOR STORACE.- Decía bien el señor Presidente que el representante del Ministerio no tiene por qué ser un funcionario del mismo, sino que, justamente, debería no serlo. Por ejemplo, CONAPROLE tiene representantes del Poder Ejecutivo y de las Intendencias, y cualquiera de ellos puede ser removido. En lo que tiene que ver con los miembros que

acp



[redacted]



representan a las gremiales, luego de la integración de los primeros irectorios, se buscó un sistema de acceso a esos cargos, que muchas veces no se puede lograr por un acuerdo unánime dentro de la gremial, sino a través de un acto electoral.

Por un lado, los que representan a las gremiales acceden a los cargos como consecuencia de una elección. Por lo tanto, tienen el derecho a que en el plazo durante el cual fueron elegidos no puedan ser removidos, como consecuencia de la propia facultad que da un acto eleccionario. En cambio, los que son representantes de los organismos oficiales, sí pueden ser removidos. Así es el sistema y siempre funcionó bien.

También es bueno recordar que todos los integrantes de los Directorios de estas personas públicas no estatales son funcionarios que prestan servicios dentro de la Caja de Industria y Comercio y, por lo tanto, no están afiliados a la Caja Civil, porque la naturaleza de sus servicios así lo amerita.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.- Quiero agregar que el Instituto Nacional de Carnes funciona de una manera similar a la que estamos mencionando. En este caso, el Poder Ejecutivo nombra a los representantes, pero las gremiales pueden elevar las modificaciones que consideren pertinentes. Sin embargo, no recuerdo si esto es de estilo o figura en la ley del INAC.

SEÑOR KORZENIAK.- Preguntaría si debemos interpretar que los representantes designados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de las gremiales, duran cuatro años en cualquier hipótesis. Digo esto porque el principio general es que no hay ningún funcionario público o privado, electo por el pueblo o por una gremial, que tenga asegurado su cargo durante todo el período; esto se aplica igualmente al Presidente de la República, a los Ministros y a los representantes nacionales, ya que existen mecanismos por los cuales pueden cesar en sus funciones. Quizás se pueda prever alguna revocación.

SEÑORA DALMAS.- A pesar de mis limitaciones en el conocimiento jurídico, pero atendiendo a un razonamiento de sentido común, pienso que se debería facultar a quien los

acp

designa, para removerlos. No veo otra posibilidad. Tomando en cuenta lo que planteaba el señor Senador Storace, me parece que podría introducirse una variante que dijese que así como a solicitud de las gremiales se designan los representantes, de la misma manera se los puede remover. De esa manera, estaríamos cubriendo las dos situaciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- No quiero seguir agregando problemas que de pronto parecen inútiles, pero en el mismo orden, el artículo 221 dice que todas las resoluciones de la Junta Directiva dan lugar a recurso de revocación. En la misma medida, esto puede entrar en contradicción con lo que expresa el artículo 218, cuando se refiere a que el régimen de funcionamiento será el de la actividad privada. Entonces, habría que distinguir entre los actos de naturaleza administrativa y los que no lo son, porque pertenecen al derecho común. Por ejemplo, en términos generales, ¿qué hace una persona que se considera injusta o ilegalmente cesada en su función? ¿Interpone el recurso de revocación o recurre al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social?

SEÑOR ARTECONA.- Quiero referirme a un aspecto que mencionó hace un momento el señor Presidente. Tal vez tendríamos que hacer un agregado, como segundo inciso del artículo 227, que dijera que los funcionarios del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca pueden ser removidos sin derecho a indemnización de especie alguna, para que no se planteara lo que decía el señor Presidente, en el sentido de que invocaran que fueron despedidos e hicieran las reclamaciones del caso. Lo cierto es que esto nunca lo habíamos tenido en cuenta y reconocemos que puede ser un argumento válido.

En cuanto a la otra inquietud que planteó el señor Presidente en relación con los recursos, pienso que es algo que sucede en todas las personas públicas no estatales. En una intervención que hizo el señor representante Atchugarry en la Comisión de Presupuesto de la otra rama parlamentaria sobre este tema de recursos, nos atrevimos a sugerir que, en realidad, se requería una ley que regulara en forma genérica todos estos aspectos, para las personas públicas no estatales. A todos los abogados nos resulta difícil el hecho de acordarnos que para tal instituto el plazo de los recursos es de 10 días hábiles, que para otros es de 20, etcétera.

acp

Por otra parte, deberían solucionarse las discrepancias en cuanto hasta dónde corresponde agotar la vía de contralor de legalidad que hace en última instancia el Tribunal de Apelaciones de turno o hasta dónde debe llegarse por las vías del derecho común. De lo contrario, se puede arribar a soluciones jurisprudenciales diferentes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Según observo --también me lo señalaba en voz baja el señor Senador Korzeniak-- se interpone el recurso de revocación, el que, por definición, tiene carácter administrativo, ya que agotan la vía administrativa y franquean la posibilidad de ir a la jurisdicción contencioso administrativa. Eso no surge de ninguna ley sino de la Constitución de la República. Cuando en el artículo 221 se establece que hay un recurso de revocación, una denegatoria expresa o ficta, y se dice que la demanda de anulación le compete a un Tribunal de lo civil, preguntaría a los presentes si aquí no habría una inconstitucionalidad, porque esto es reserva de la jurisdicción contencioso administrativa y no de la Suprema Corte de Justicia.

SEÑOR ARTECONA.- Para evitar esta confusión, el texto original decía "reposición", como la posibilidad que tiene un órgano de rever su decisión. No se mencionó la palabra "revocación" precisamente para evitar lo que señalaba el señor Presidente, ya que podría confundirse con el recurso de revocación previsto en la Constitución de la República. Además, el término "reposición" es el mismo que se usa para los otros Entes públicos no estatales. No recuerdo en qué momento se cambió la expresión incluida originalmente.

SEÑOR STORACE.- Deseo saber cuál sería el inconveniente de que este sistema de recursos se rija por el Derecho Privado --al igual que el organismo-- y que todo lo que tiene que ver con el Derecho Público --ya que se trata de una persona pública no estatal-- se descarte totalmente. En realidad, no veo otra forma de funcionamiento adecuado más que el de hacer regir todo este sistema de recursos por el Derecho Privado. Pienso que quitar esto de la órbita del Estado no es compatible con el otorgamiento de los recursos que se puedan interponer contra las Administraciones del Estado.

SEÑOR KORZENIAK.- Quisiera decir, primeramente, que este

artículo es casi textualmente el que se aplica en todas las personas públicas no estatales del Uruguay. En ese sentido, podemos mencionar la Caja Bancaria, la de Profesionales Universitarios y el ex Frigorífico Nacional, entre otros. Prácticamente, todas las personas de Derecho Público no estatal han planteado el tema de igual modo, e inclusive las sedes jurisdiccionales, como el Tribunal de Apelaciones.

El aspecto al que se refirió el señor Presidente es muy interesante desde el punto de vista teórico y fue motivo de un libro que escribió un entrañable compañero que sabía mucho de personas públicas no estatales, el doctor Caggiani, profesor de Derecho Laboral y asesor del Consejo Central de Asignaciones Familiares, organismo en el que se planteó el mismo tema. En una ocasión se suscitó una discusión doctrinaria que culminó en la Suprema Corte de Justicia. Recuerdo que se decía que cuando se interponía el recurso de revocación y la persona recurría --ésta es la tesis que se sostuvo y que la Suprema Corte de Justicia aceptó a medias-- el acto era de Derecho Privado porque, precisamente, existía un artículo parecido al que estamos considerando. Sin embargo, cuando esa persona recurría y lo confirmaba, se trataba de un acto administrativo. Entonces, la conclusión era que debía acudirse al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, aunque esto no se hizo.

En el caso de prestaciones de actividad Asignaciones Familiares, justamente, el sistema era ese. Posteriormente, hubo un planteo de inconstitucionalidad y la Suprema Corte de Justicia dictaminó que esa solución no era inconstitucional. Aclaro que esto no significa que la opinión de la Corte sea una especie de mandato bíblico, pero, en definitiva, podemos decir que hay una discusión y, también, existen antecedentes.

En síntesis, no era inconstitucional que se pudiera realizar una segunda reclamación ante el Tribunal de Apelaciones. Esto ha hecho que la Caja Bancaria mantenga el sistema --aunque hubo proyectos para modificarlo-- y los Tribunales de Apelaciones más de una vez se han referido a que tienen competencias y no es inconstitucional su actuación.

acp

[redacted]

Hace poco se dictó una sentencia con motivo de una discusión y en esa oportunidad la Caja Bancaria adoptó una resolución que no fue impugnada por un particular, sino por un banco del Estado, obligando a pagar ciertos aportes en virtud de que una persona que figuraba como contratada, en realidad era funcionario bancario, porque se trataba de un contrato de muchos años. Asimismo, el Tribunal de Apelaciones se pronunció hace poco tiempo en el mismo sentido; también puede tratarse de una cuestión de defensa de los fueros del Tribunal.

Esta norma podrá compartirse o no, pero, a mi juicio, no innova en materia de personas públicas no estatales.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA.- Creo que quizás valga la pena rescatar el comienzo de la conversación con respecto a este artículo. Por nuestra parte, estamos elaborando una norma específica para el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a los efectos de lograr transparencia y tranquilidad, en el sentido de que nuestros delegados puedan ser revocados de sus cargos en caso de ser necesario. Asimismo, se trata de que las gremiales u otras instituciones que se van a manejar, no tengan dudas con respecto al destino o derecho de sus propios delegados. Posiblemente, habría que agregar que el plazo será de cuatro años como máximo y que las instituciones podrán renovar a sus delegados si lo consideran pertinente, teniendo el Poder Ejecutivo la facultad de nombrarlos o no.

SEÑOR PRESIDENTE.- En virtud de que tenemos poco tiempo para tratar los asuntos y nuestros plazos son muy cortos, solicitaríamos al señor Ministro que el próximo lunes nos hiciera llegar alguna sugerencia de redacción con respecto a lo que acabamos de considerar.

Como no hay más preguntas a formular por parte de los señores Senadores, agradecemos al señor Ministro y a sus asesores que hayan venido a la Comisión para brindarnos su opinión sobre estos temas.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 18 y 46 minutos)

acp